

# Política exterior y de seguridad común: de Luxemburgo a Amsterdam

---

Esther Barbé

---

**E**l siglo XXI está a la vuelta de la esquina. Con esa idea *in mente*, la Comisión Europea ha elaborado la «Agenda 2000», que presentó en el mes de julio de 1997. Todos y cada uno de los temas que afectan a la vida comunitaria han merecido atención en este documento, en el que se abordan las perspectivas generales de desarrollo de la Unión Europea. En materia de relaciones exteriores, la Comisión plantea la necesidad de que la Unión Europea (UE) desarrolle una política exterior plenamente operativa. En ese sentido, se apunta que el Tratado de Amsterdam ofrece instrumentos más adecuados para dicho desarrollo. El Tratado de Amsterdam, que constituye la primera reforma del Tratado de la Unión Europea (TUE), ha iniciado en el momento de escribir estas páginas el proceso de las ratificaciones nacionales.

De ello se puede deducir lo inadecuado de los instrumentos actualmente existentes. Este artículo se planteará ésta y otras cuestiones en clave histórica. Historia corta, ya que comenzó en 1970, en Luxemburgo, y la cita de Amsterdam (Consejo Europeo del mes de junio de 1997) es, por el momento, el último punto de referencia. El objetivo de estas páginas es preguntarse por los factores de cambio, pero también por los de continuidad, que han presidido la evolución de la política exterior de Europa en estas casi tres décadas transcurridas desde la adopción de un mecanismo de armonización diplomática de los entonces Seis, bautizado como Cooperación Política Europea (CPE).

## 1. La Cooperación Política Europea: una carrera por etapas

**L**a aparición, en 1970, de un mecanismo coordinador de las políticas exteriores de los países comunitarios, la CPE, fue el resultado de una negociación entre Francia y sus socios comunitarios. Así, mientras Francia retiraba su veto sobre el ingreso británico, sus socios más supranacionalistas, como los Países Bajos o la RFA, accedían a la propuesta francesa de crear un mecanis-

mo de cooperación intergubernamental en materia de política exterior entre los países de la Comunidad. La propuesta francesa tenía un objetivo preciso: erosionar el liderazgo de los Estados Unidos en el terreno diplomático, mediante la creación de una «segunda voz» en el bloque occidental. La perspectiva de casi tres décadas de funcionamiento permite apuntar que la función de «segunda voz» ha sido efectivamente desempeñada por los europeos <sup>1</sup>, no siempre con igual decisión.

Este mecanismo, *contra natura* dentro del proceso de integración comunitaria <sup>2</sup>, tomó cuerpo en octubre de 1970, con la adopción por parte de los, entonces, Seis de un compromiso político (recogido en el Informe de Luxemburgo). Compromiso que supuso la aceptación de un mecanismo de coordinación diplomática por parte de los países comunitarios. Mecanismo que, en base a dicho Informe, perseguía tres grandes objetivos: desarrollar una red de información, armonizar los puntos de vista y, «cuando ello parezca posible y deseable», concertar acciones comunes. Lo que los analistas han definido, sucesivamente, como *communauté d'information*, *communauté de vues* y *communauté d'action* <sup>3</sup>.

Desde su creación hasta su «comunitarización» en 1987, con la inclusión en el Título III del Acta Única (Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior), la CPE sufrió un desarrollo notable <sup>4</sup>. Los analistas tienden a dividir dicho desarrollo en varias etapas, en base a los desarrollos internos de la propia Comunidad y al contexto internacional (donde destaca el papel de las superpotencias hasta el fin de la guerra fría).

Desde su nacimiento, como simple compromiso político, hasta la inclusión de la CPE en un texto jurídico (Acta Única), en 1987, se puede hablar de tres etapas en la vida del mecanismo diplomático de los Nueve/Doce <sup>5</sup>.

La primera de ellas (1970-1974) es el período de puesta en marcha de la maquinaria. De ahí que el procedimiento de trabajo ocupe una parte importante de las energías. Al mismo tiempo, los Nueve se vieron enfrentados a dos desafíos importantes: por una parte, la distensión USA-URSS que facilitaba su campo de acción en las relaciones Este-Oeste en Europa y, por otra parte, la crisis del petróleo que puso de manifiesto las divergencias entre los europeos así como los tímidos inicios de una polí-

tica europea en el Próximo Oriente (Diálogo Euro-Árabe) <sup>6</sup>, al margen de los Estados Unidos. Lo que ocasionó presiones de Washington sobre sus aliados más fieles en Europa, en contra del desarrollo de la CPE.

La segunda etapa (1974-1979) es una época positiva para la diplomacia de los Nueve. La maquinaria se flexibilizó con la práctica y por la voluntad política de los líderes europeos, menos reticentes que en un principio. El optimismo comunitario (elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo, creación del Sistema Monetario Europeo) facilitó la aproximación entre Comunidad (instrumento económico) y CPE (instrumento político). En el terreno de las actuaciones, destaca el papel de los Nueve en la CSCE, donde adquieren un papel de liderazgo al margen de la lógica de bloques <sup>7</sup>. En el conflicto del Próximo Oriente, los Nueve se diferenciaron de la política estadounidense centrada en el proceso de Camp David.

La tercera etapa (1979-1987) es un período difícil tanto para la Comunidad, que pasa de Nueve a Diez y finalmente a Doce, como para las relaciones internacionales en general. El período comenzó con la invasión soviética de Afganistán, que echó por tierra buena parte de los logros de la política de distensión USA-URSS. La política de dureza americana, con el presidente Reagan a la cabeza, chocó con la voluntad de la CPE de mantener el diálogo Este-Oeste en Europa. Como es habitual, en momentos de tensión destaca el papel del instrumento militar (OTAN). De ahí, la importancia del rearme (euromisiles) en este período. Rearme que generó malestar en amplios sectores de Europa Occidental.

Las dificultades en el terreno internacional fueron acompañadas de una parálisis comunitaria (cheque británico, lentitud de las negociaciones con España y Portugal). Se puede afirmar, sin embargo, que la atmósfera de pesimismo comenzó a dejar paso a partir de 1985 a una situación de esperanza. En el terreno comunitario, la solución de los problemas presupuestarios (cheque británico), la adhesión de España y Portugal y la firma del Acta Única llevan a los Doce a una nueva época, en la que la CPE se encuentra por primera vez recogida, junto a las otras políticas, en un Tratado comunitario. Eso sí, con tantas cautelas,

que los analistas consideran que al margen del rango jurídico, la CPE sufrió escasas transformaciones<sup>8</sup> con su incorporación en el Acta Única.

Las nuevas demandas del medio internacional, agitado desde la llegada de Gorbachov al Kremlin en 1985, van a exigir de los Doce mayor presencia y un nivel de compromiso creciente, entrándose así en lo que podríamos denominar la madurez de la diplomacia europea, en la transición de la guerra fría a la posguerra fría.

## 2. La europeización de las relaciones internacionales

**L**a diplomacia europea vive entre 1987 (entrada en vigor del Acta Única) y 1990 (decisión de convocar una conferencia inter-gubernamental para la Unión Política, incluyendo una Política Exterior y de Seguridad Común, PESC), un período de enormes cambios. Sin duda, el factor externo de mayor importancia en dichos cambios es la política desarrollada por Gorbachov, que tanto en la Europa del Este (cambios políticos) como en el Tercer Mundo (retirada de Afganistán), «europeizó» las relaciones internacionales, en el sentido de que la diplomacia y las relaciones económicas y culturales ganaron terreno a la capacidad militar<sup>9</sup>, llevando finalmente a la caída del muro de Berlín. Dicha «europeización» de las relaciones internacionales exige de la Comunidad Europea un papel más activo en el terreno diplomático, especialmente cuando disminuye entre los europeos el nivel de confianza hacia los Estados Unidos<sup>10</sup>. Se exige a los Doce que hasta ese momento han sobrevivido con una CPE calificada habitualmente de diplomacia declaratoria y reactiva<sup>11</sup> que vayan más allá. Así, pues, se pone a prueba la capacidad de reacción y la voluntad de los Doce. Sin embargo, harán falta acontecimientos de gran peso (unificación alemana, crisis del Golfo) para que se inicie un proceso de reforma formal de los mecanismos existentes.

En la nueva situación, la voluntad de los Doce para crear una imagen fuerte como actor diplomático único chocó como es habitual en

la Comunidad con las grandes fracturas que tienden a retardar o a paralizar los procesos de integración. En primer lugar hay que hacer mención de las tensiones generadas en materia de organización.

Las tensiones organizativas tendieron a separar a los países más activos, como España<sup>12</sup>, en materia CPE (voluntad de desarrollar el mecanismo a través de la práctica cotidiana) de los más cautos, recelosos de perder espacio nacional en favor del espacio europeo en las instancias internacionales. Así, algunos países, como el Reino Unido o Dinamarca, intentaron siempre mantener el nivel más bajo posible de presencia. De ahí que las presencias de estos países fueran muy poco activas en materia CPE o que los funcionarios asignados al mecanismo CPE fueran de bajo rango administrativo. Sin embargo, la práctica demuestra que los países de la Comunidad encontraron en la CPE un factor positivo para sus intereses nacionales, sobre todo porque la CPE permitió a los países pequeños o medios gozar de mayor prestigio y de posibilidades de liderazgo<sup>13</sup>. No hay que olvidar que la presidencia semestral convierte al ministro de exteriores de turno en el representante de una «potencia mundial».

A pesar de sus diferencias, uno de los éxitos más destacados de los Doce en la política internacional del momento fue el ser percibidos por la comunidad internacional como unidad diplomática. Lo que les convirtió a finales de los años ochenta, o al menos eso parecía, en un actor colectivo en las relaciones internacionales. El concepto de actor colectivo comporta dos componentes básicos: convergencia de intereses y una estructura de comunicación que facilite la transmisión de las preferencias compartidas (*preference-sharing*)<sup>14</sup>.

La estructura de comunicación entre los Doce o, si se prefiere, la *communauté d'information*, era a finales de los ochenta un instrumento a pleno funcionamiento<sup>15</sup>, que hizo hablar de «reflejo de coordinación»<sup>16</sup> entre las doce diplomacias comunitarias. Por lo que respecta a la convergencia de intereses, la situación no era tan positiva. En realidad, el peso de los intereses particulares fue con la CPE, y después lo ha sido con la PESC, un lastre para la formulación de políticas comunes en materia diplomática.

### 3. Agenda nacional y modelo defensivo

**D**esde el Informe de Luxemburgo hasta el momento actual, en el que se ha acabado un proceso de reforma (reforma sufrida por el Tratado de la Unión Europea y aprobada en el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997), hay que hablar de dos grandes temas que han enfrentado a los miembros de la Unión a la hora de diseñar una política exterior colectiva. Por una parte está el contenido de las agendas nacionales, que establece diferencias de partida entre los países, y, por otra parte, está el modelo de defensa europeo priorizado por cada uno de los miembros de la Unión.

El contenido de las agendas nacionales está determinado por factores geográficos, históricos y culturales. Por ejemplo, si el estado tiene unas relaciones externas importantes (ligadas a su pasado colonial o a su pertenencia a otra comunidad) o un estilo diplomático muy particular, es más difícil su participación en el marco colectivo. En términos de capacidad para facilitar el funcionamiento colectivo, hay que distinguir tres grupos de países.

El primer grupo está formado por aquellos países que ven en la existencia de una política exterior europea un marco ideal para potenciar su propia política exterior. Durante muchos años, Luxemburgo y Bélgica han sido los países más destacados en este grupo. Las dimensiones de dichos países, además de su carácter de «padres fundadores» de la Comunidad, lo pueden explicar. Junto a ellos y durante la guerra fría, la RFA fue entusiasta con la idea de desarrollar su dimensión internacional en un marco colectivo europeo. Lo que se explica por las opciones políticas del país tras el período nazi. De hecho, esos países encontraron en el mecanismo de coordinación diplomática de los Doce una manera de «potenciar» sus propias políticas (la *Ostpolitik* de Willy Brandt es un buen ejemplo).

El fin de la guerra fría ha generado un cambio evidente en el caso alemán. En realidad, la RFA se ha encontrado, por primera vez desde la creación del estado, con una esfera de influencia propia (Europa Central y Oriental). La actitud de la RFA en el tema de Croacia y

de Eslovenia, forzando a sus socios europeos para llevar a cabo un rápido reconocimiento de esos nuevos estados, es el punto de inflexión en la política tradicionalmente seguida por la RFA, favorecedora de la acción colectiva.

El segundo grupo de países es de lo más variopinto<sup>17</sup>. Y si constituyen un grupo es porque no son, de modo general, tan favorables a la acción colectiva como Bélgica o Luxemburgo, ni gozan como Francia y Gran Bretaña, que constituyen el tercer grupo, de la categoría de potencias diplomáticas al margen de su pertenencia a la propia Unión Europea.

Dichos países se caracterizan bien por formar parte de una comunidad, al margen de la propia Unión, como los nórdicos, o bien por gozar de una diplomacia particularizada. Todo ello sin que sus objetivos sean, necesariamente, incompatibles con la acción colectiva de los Quince. En este grupo, formado en un principio por Irlanda, Italia, Dinamarca y los Países Bajos, se han ido incorporando, a lo largo de los años, los nuevos miembros (Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia).

Las agendas nacionales son indicativas de la particularidad de cada uno de los países aquí mencionados. En el caso de España, la doble vertiente mediterránea y latinoamericana ha marcado el perfil de su participación en la agenda europea<sup>18</sup>. Portugal, por su parte, ha jugado cartas propias, sobre todo en África, al margen de presiones puntuales (caso de Timor Oriental)<sup>19</sup>. Italia se ha movido entre el escenario mediterráneo y el centro-europeo.

La actitud de Grecia en el marco de la política exterior europea ha sido cambiante. Tras unos primeros años de disidencia —radicalismo griego frente a la timidez europea, sobre todo en el caso del conflicto del Próximo Oriente—, la actitud griega se ha transformado. En buena medida, debido a los cambios del sistema internacional que han dejado a Grecia en un escenario nuevo y convertida ella misma en tema de la agenda (el caso de Macedonia). Es evidente que en esta nueva Europa, la actitud griega será favorecedora de la acción colectiva, a no ser que el tema le afecte directamente.

Irlanda, Dinamarca y los Países Bajos fueron calificados en los años ochenta como el grupo de los «moralistas»<sup>20</sup>, debido a su actitud en los momentos en que las ex-potencias coloniales aplicaban la *Realpolitik* en defensa de sus intereses, sin tener en cuenta valores y

principios, como la defensa de los derechos humanos. En ese período, el tema sudafricano reflejó la supuesta división entre realistas y moralistas <sup>21</sup>. Ello no obsta para que dichos países hayan hecho oídos sordos ante la política de principios cuando sus intereses se veían directamente afectados (la Shell holandesa en el caso de Nigeria, por ejemplo, ya en los años noventa).

A estos países vienen a sumarse los últimos llegados a la Unión —Austria, Suecia y Finlandia— que forman el grupo de los neutrales junto a Irlanda. En el caso de los nórdicos hay que recordar que, junto a los Países Bajos, destacan por su nivel de ayuda al Tercer Mundo, cumpliendo el requisito del 0,7% del PIB dedicado a ayuda al desarrollo. En términos históricos, hay que recordar que Dinamarca mantuvo en el marco, primero de la CPE y después de la PESC, una posición de reserva frente a la idea de acción colectiva de Europa en la escena internacional, considerando prioritaria su concertación con los países de la comunidad nórdica. El ingreso de esos países en la UE, excepto Noruega e Islandia, favorece la influencia de la sensibilidad nórdica y neutral en el diseño de la política exterior europea.

Finalmente, hay que recordar que en la Unión hay dos grandes potencias diplomáticas, poseedoras de armamento nuclear y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Francia y el Reino Unido. Sus características las convierten, por definición, en países reticentes a la disolución de su política exterior en un marco colectivo. De ahí su tradicional defensa, desde los años sesenta en el caso francés y desde su ingreso en la Comunidad en el caso británico, de la opción intergubernamental en materia de diplomacia europea. Sin embargo, el fin de la guerra fría y la unificación alemana han producido un giro importante en la posición francesa. Francia, como veremos, se ha convertido, junto con Alemania, en la potenciadora de una Europa más unida en materia diplomática.

El segundo gran tema que divide a los europeos a la hora de abordar su modelo de presencia internacional es justamente el modelo defensivo que cada uno de ellos asume. En este caso, el tema implica la participación de un país extra-comunitario (los Estados Unidos). Dejando al margen a los países neutrales, hay que hablar de dos grandes bloques de paí-

ses a la hora de diseñar una defensa europea. Se puede hablar, así, de atlantistas y de europeístas. En el primer caso se trata de aquellos países, como Gran Bretaña, los Países Bajos o Dinamarca, que prefieren mantener el mundo de la defensa al margen de la Unión Europea, sosteniendo el carácter exclusivo de la OTAN en ese terreno. De lo que se deriva que todos esos países, así como Portugal, sean contrarios a la integración de la UEO en la UE como brazo armado de esta última. Frente a los atlantistas, los europeístas desean, sin que la OTAN pierda sus funciones, que la UE asuma competencias en el terreno de la defensa, creándose una defensa común europea. La UEO sería, una vez integrada en la UE, la estructura encargada de desarrollar la defensa común de los europeos.

#### 4. El paso de la CPE a la PESC: ¿pura retórica?

**E**l fin de la guerra fría encontró a los Doce con un mecanismo de armonización diplomática, la CPE, integrado en los tratados comunitarios pero manteniendo su lógica intergubernamental de funcionamiento. De ahí que, en 1989, la CPE recibiera críticas bien conocidas: diplomacia declaratoria y no activa; diplomacia reactiva y no basada en políticas bien definidas; falta de coherencia entre las declaraciones de la CPE y las acciones comunitarias (relaciones comerciales u otras); falta de instrumentos para actuar; pero, por encima de todo, falta de voluntad política para desarrollar una auténtica política común. A pesar de todo ello se puede decir que los Doce habían conseguido a lo largo de los años ochenta un gran prestigio en el marco internacional, basado en su estilo (uso de instrumentos políticos, económicos y culturales, pero no militares) y en su propio modelo (zona de paz y de bienestar en Europa Occidental). Consecuencia de ello era el reclamo al que estaban sometidos los Doce. A principios de los años noventa, los Doce mantenían relaciones de diálogo político con 160 estados del mundo, entre relaciones multilaterales (grupo a grupo, como las relaciones CE-países de Lomé) y bilaterales. El hecho de ser, la Comu-

nidad y sus miembros, el primer donante de ayuda al Tercer Mundo había convertido a los Doce en un interlocutor deseado en el Sur.

Sin embargo, el fin de la guerra fría vino a relativizar el éxito europeo en la escena internacional. En efecto, muy pronto los Doce tuvieron que hacer frente a su primer gran desafío en términos internacionales: la crisis del Golfo. El resultado no podía ser más desastroso: por una parte, se evidenció la inexistencia de acción colectiva (la falta de política europea) y, por otra parte, los Doce se ganaron el título de gusano militar, que vino a sumarse al ya tradicional binomio de «gigante económico y enano político». La crisis del Golfo puso claramente en evidencia los límites de la CPE en el mundo de la posguerra fría <sup>22</sup>.

Todo ello vino a reforzar la propuesta franco-alemana, de abril de 1990, en la que Kohl y Mitterrand habían planteado la celebración de una conferencia intergubernamental sobre Unión Política, que debería dar origen a una Política Exterior y de Seguridad Común. Los dos líderes se habían visto impulsados por la unificación alemana a proponer una política exterior, superadora del intergubernamentalismo de la CPE, y a introducir la seguridad y la defensa en el proceso de construcción europea.

La propuesta Kohl-Mitterrand <sup>23</sup> de dotar a la Unión de una PESC vio la luz, tras muchos retoques, largas negociaciones en el marco de una conferencia intergubernamental <sup>24</sup> y accidentadas ratificaciones, en noviembre de 1993, con la entrada en vigor del TUE y su título V (Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común), convertido en segundo pilar del edificio europeo. Se puede decir que entre la entrada en vigor del Acta Única, en 1987, y la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en 1993, se desarrolló la cuarta etapa, y la más accidentada, de la maquinaria diplomática de los Doce.

Si la apertura de Gorbachov facilitó, como hemos visto, el trabajo de los europeos a nivel internacional, no ocurre lo mismo con las consecuencias de su política: la unificación alemana, el hundimiento del bloque del Este, la desaparición de la Unión Soviética, las transformaciones del sistema internacional (guerra del Golfo), la aparición de guerras en Europa (Yugoslavia), etc. La avalancha de acontecimientos desborda a los europeos y a su tradicional política reactiva, con los consiguientes

efectos negativos para la imagen de los europeos a nivel mundial. El caso de Yugoslavia es el más evidente. De ahí que el proyecto de Unión Política, que debía integrar a la PESC, fuera una cita inaplazable de los entonces Doce con las transformaciones del sistema internacional.

La conferencia que debía dar forma a la PESC –desarrollada a lo largo de 1991 y finalizada en el Consejo Europeo de Maastricht– sufrió un doble impacto. Por un lado, la presión de ese sistema internacional que esperaba la reacción europea bajo la forma de un nuevo y efectivo instrumento diplomático de los Doce. Por otro lado, la constatación una vez más de diferencias entre los Doce a la hora de crear una auténtica política exterior europea. Es más, hay que hablar de divergencia de intereses entre los tres Grandes en la materia. Situación que, como han mostrado los teóricos del institucionalismo intergubernamental <sup>25</sup>, bloquea el proceso decisorio. La imposibilidad de bloquear el proceso, decepcionando a la comunidad internacional con un fracaso interno de los europeos, explica que los Doce acabaran por adoptar en Maastricht unas disposiciones en materia de PESC que no satisficieran por completo a nadie, ni a los deseosos de avanzar en el proceso integrador (motor franco-alemán) ni a los inmovilistas, como el Reino Unido. En consecuencia, se puede hablar de un resultado minimalista o de mínimo común denominador <sup>26</sup>, que convierte a la PESC, como ya se ha dicho, en pilar intergubernamental del edificio europeo.

No vamos a desarrollar aquí el Título V del TUE, relativo a la PESC <sup>27</sup>. Tan sólo indicar que el mismo deja irresueltos los temas sensibles, aquellos que podrían significar un avance hacia una auténtica política exterior común. En síntesis, se trata de la introducción del voto por mayoría, la creación de una defensa común europea mediante la integración de la UEO en la UE y la adopción de instrumentos realmente eficaces, coherentes con la actuación comunitaria en su conjunto (los tres pilares) y vinculantes para todos los estados. A pesar de la ambigüedad y de la provisionalidad del Tratado –revisión prevista a partir de 1996– hay que indicar que la PESC creó muchas expectativas.

La puesta en marcha de la PESC, en noviembre de 1993, inicia la quinta y última etapa de la maquinaria diplomática europea.

Etapa que se está viviendo bajo el signo de la decepción frente a las expectativas creadas. Una vez analizado el funcionamiento de la PESC —mecanismo de toma de decisiones, aplicación de las acciones y de las posiciones comunes, relación entre la UE y la UEO— las conclusiones son negativas. Tanto los analistas <sup>28</sup> como los políticos <sup>29</sup> coinciden en ese punto, apuntando que la PESC tiene problemas estructurales.

Philippe Willaert y Carmen Marqués-Ruiz han sistematizado dichos problemas estructurales. Así, según estos dos autores <sup>30</sup>, se trata de:

1. La estructura en pilares es compleja y la coherencia en la acción exterior de la Unión es insuficiente.

2. Los objetivos son poco precisos, con escasa distinción entre objetivos generales y acciones puntuales.

3. La cooperación entre las instituciones comunitarias es insuficiente, produciéndose guerras burocráticas, a la vez que los Grandes tienden a hacer políticas de directorio, como en el caso de Grupo de Contacto sobre la ex-Yugoslavia.

4. Las deficiencias funcionales que lastran la eficacia de la PESC se deben a: la falta de análisis sobre los intereses comunes; la falta de una unidad permanente que de modo precoz advierta sobre crisis; la adopción continuada de las decisiones por consenso (modelo CPE), dejando de lado el texto del tratado que incluía la mayoría; la falta de credibilidad a causa de la no disposición de instrumentos militares; la provisionalidad que crean las presidencias semestrales; la lentitud a la hora de poner en marcha las decisiones adoptadas por razones institucionales; la actitud de franceses y británicos en el Consejo de Seguridad que no consultan *a priori*, sino que informan *a posteriori*; y, finalmente, la representación de la Unión se ve lastrada por la confusión entre presidencia, troika y Comisión.

5. La confusión entre los instrumentos de la PESC se traduce en dificultades para distinguir entre las características de los dos instrumentos previstos en el TUE (acciones y posiciones comunes), si bien las declaraciones políticas (modelo CPE) siguen siendo el más utilizado, aunque no esté previsto en el TUE.

6. La falta de claridad en torno a la relación entre la UEO y la UE es un handicap importante para la credibilidad.

7. El método de financiación de la PESC se ha de clarificar para evitar los debates interinstitucionales sobre el mismo.

## 5. Visibilidad, credibilidad y eficacia: la apuesta de Amsterdam

**L**a conferencia intergubernamental para la reforma del TUE se puso en marcha, bajo presidencia italiana, en 1996. Desde el primer momento existió un consenso generalizado alrededor de la idea de mejorar las instrumentos de la PESC. Tres objetivos mueven a los países deseosos de reforzar la PESC: la visibilidad, la credibilidad y la eficacia de dicha política. A diferencia de las divergencias de Maastricht, en este caso los tres Grandes estaban de acuerdo sobre un factor que había de facilitar la puesta en marcha de esa PESC reforzada. Se trata de la flexibilidad. En efecto, tanto el Reino Unido (inmovilista en materia PESC) como Francia y la RFA (deseosos de fortalecer la PESC) partían de una concepción común de Europa: la Europa a la carta o la Europa de varias velocidades.

El motor franco-alemán, ya en la conferencia, propuso la idea de la cooperación reforzada entre aquellos países deseosos de avanzar en algunas políticas (acciones de la PESC, por ejemplo) sin verse sistemáticamente coartados por unos pocos votos negativos. De ahí que en materia de toma de decisiones se parta de la idea de admitir la abstención constructiva. Otro tema que unió a los tres Grandes a lo largo de la conferencia, así como a España, fue la revisión de los criterios de ponderación de voto en el Consejo (mayoría cualificada), para establecer una proporción más acorde con la población de los países. La Europa de los Quince, y más ante la futura ampliación, ha planteado el tema de lo excesivamente favorecidos que están los pequeños en el marco comunitario en términos de capacidad de voto. Hasta cierto punto, el tema —irresuelto de momento— afecta a la PESC, ya que se ha incorporado el voto por mayoría cualificada en el Tratado de Amsterdam (véase cuadro adjunto).

Tema	Alemania	Francia	Reino Unido
Voto población	Favor	Favor	Favor
Señor PESC	Favor	Favor	Contra
UEO en UE	Favor	Favor	Contra
Mayoría PESC	Favor	Favor	Contra
Defensa PESC	Favor	Favor	Contra

Los temas más importantes de la agenda negociadora en materia PESC y vinculados (flexibilidad y ponderación del voto) supusieron, una vez más, un enfrentamiento entre los tres Grandes. Si bien, la aceptación de la flexibilidad suavizó algo las diferencias.

En primer lugar, el tema de la visibilidad de la PESC está directamente ligado a la inexistencia de una cara que de modo permanente represente a los europeos. El sistema de la presidencia rotatoria genera imagen de provisionalidad. En ese sentido, el gobierno francés había propuesto la creación de un nuevo cargo político unipersonal, de una duración de tres o más años, para llevar a cabo las funciones de representación de la Unión en temas PESC. La propuesta se acuñó con el término de «Señor o Señora PESC».

La opinión contraria del Reino Unido en ese sentido, así como de otros países, llevó a una suavización de la propuesta francesa. De tal manera que, finalmente, el Tratado<sup>31</sup> recoge en su artículo 18 que, si bien la presidencia seguirá desempeñando las funciones de representación, ésta será asistida por el Secretario General del Consejo, que ejercera la función de Alto Representante para la PESC.

De este modo, se despolitiza la figura del alto representante de la PESC, tan deseada por Francia, sin despreciar por completo su propuesta. En principio, parece que la idea de visibilidad y de continuidad ha avanzado, gracias a la figura del secretario general. Sin embargo, hay que esperar a ver el desarrollo de sus funciones para saber hasta qué punto estará condicionado por las características de cada una de las presidencias y hasta qué punto tendrá margen de maniobra respecto de los miembros del Consejo. La personalidad del alto representante y el margen de maniobra con que cuente serán dos bazas importantes en

el futuro. De momento, todo apunta a que dicho margen será limitado y que el papel de la presidencia seguirá siendo decisivo.

Abordar el tema de la credibilidad en la PESC es tanto como abordar el siempre aplazado tema de la defensa común europea. En Maastricht, el tema fue aplazado y reenviado a una revisión del Tratado que debería iniciarse en 1996. Una vez más, en el Consejo Europeo de Amsterdam, se ha revivido la tradicional fractura, desde el fin de la guerra fría, entre el inmovilismo británico que no acepta ningún avance en el tema de la defensa y el deseo franco-alemán de crear una auténtica identidad europea de defensa. En este último caso, la vía para conseguirlo sería a través de la integración de la UEO en la UE, dotando así a los Quince de una dimensión defensiva.

Como resultado de Amsterdam, hay que apuntar que el tema, en sentido amplio, ha sido reenviado a revisiones futuras. Si bien, de momento, hay que mencionar un avance, ya que, según el artículo 17 del Tratado, la UE asume la posibilidad de realizar a Quince tareas humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de la paz (peacekeeping) y misiones de gestión de crisis que impliquen el empleo de recursos militares, además de misiones de pacificación. De este modo, el Tratado de Amsterdam formaliza una realidad ya palpable: la participación de los países no-miembros de la UEO, en su mayoría neutrales, en las llamadas misiones Petersberg, como las antes mencionadas.

La flexibilidad, que forma parte del estilo europeo en el momento actual, se incorpora plenamente al Tratado de la Unión Europea. Así, por ejemplo, con ese espíritu de poca definición, la UE puede, según el artículo 17.3, «servirse de la UEO» para llevar a cabo las misiones Petersberg. Estos términos evitan



cuidadosamente todo sentido de dependencia. En ese sentido, los países deseosos de la integración de la UEO en la UE han visto como el tema quedaba de nuevo en el terreno de la indefinición y sometido a un proceso claro en el futuro: «si el Consejo Europeo así lo decidiera» (artículo 17.1). Lo que deja en manos de los jefes de estado o de gobierno una decisión que, como es bien sabido, merece un no absoluto por parte de algunos países, como los neutrales y el Reino Unido.

Lo mismo ocurre en el caso de la defensa europea. El nuevo Tratado recoge lo ya apuntado por el aprobado en Maastricht: la voluntad futura de definir una política de defensa común, y aún como algo más alejado, una defensa común. En este caso, se añade en el artículo 17.1 que «siempre que el Consejo Europeo así lo decida». Un añadido simbólico que viene a dejar el tema una vez más como estaba: aplazado y pendiente de futuras revisiones.

La eficacia de la PESC ha sido puesta en duda desde el mismo momento de su entrada en vigor. Para hacer frente a dichas dudas, el nuevo Tratado incorpora tres novedades. En primer lugar, la PESC contará con una unidad de planificación política y de alerta precoz. Gracias a su composición (personal procedente de la Secretaría General, de los estados miembros, de la Comisión y de la UEO) puede resultar muy útil de cara a la creación de una posición europea en los momentos en que se está en la fase previa a la toma de decisiones.

En segundo lugar, se introduce un mecanismo de voto más flexible. Así el Consejo votará, como hasta ahora, por unanimidad (véase consenso en la realidad). Ahora bien, se admite la abstención constructiva que libera al estado de cumplir la decisión pero no bloquea la política emprendida por el resto. Todo ello con un mínimo de estados favorables (el equivalente a dos terceras partes del voto por mayoría cualificada). Se puede decir, en suma, que la UE ha introducido el *opting out* en materia PESC, a partir de una mayoría sustancial de estados. Sin embargo, cuando se trate de adoptar posiciones o acciones comunes, se hará uso de la mayoría cualificada, admitiéndose el derecho de veto en aquellos casos en que un estado recurra a razones importantes de política nacional para bloquear la decisión. En último término, el Consejo Europeo podría diri-

mir sobre la cuestión. Todo ello implica un sistema complejo que juega con contentar a todos: los deseosos de flexibilizar la toma de decisiones y los temerosos de perder autonomía nacional en materia diplomática.

Finalmente, el tema de la eficacia tiene mucho que ver con los instrumentos utilizados. En este sentido, el Tratado de Amsterdam ha puntualizado las diferencias –poco claras, hasta el momento– entre posición común y acción común de la UE. Si bien, el Consejo Europeo antepondrá la aprobación de una estrategia común. La novedad parece complicar el procedimiento, cuando justamente una de las críticas era la lentitud de los métodos utilizados por la PESC en sus cuatro años de vida.

Una vez superado el debate que implica todo proceso de reforma, se entrará, cuando el Tratado sea ratificado por los Quince parlamentos nacionales, en una nueva etapa. Eso es, al menos, lo que pretendían los negociadores que elaboraron el proyecto de revisión de los tratados aprobado en el Consejo Europeo de Amsterdam. Ahora bien, ¿hasta qué punto los nuevos instrumentos que ya muestran síntomas de ambigüedad y de una gran prudencia van a ser suficientes para crear una auténtica política exterior común? No está de más recordar, como reflexión final, lo escrito por el propio Consejo de la Unión Europea en uno de sus informes sobre el funcionamiento del Tratado. Dice así, «las disposiciones del Tratado por sí solas no pueden proporcionar soluciones a medida para los problemas, sino únicamente medios para enfrentarse con ellos. La voluntad política de actuar es un elemento determinante para la buena utilización de los instrumentos del Tratado»<sup>32</sup>. Ahí está el *quid* de la cuestión: ¿existe auténtica voluntad política para funcionar como unidad en el terreno diplomático internacional?

## NOTAS

<sup>1</sup> Véase, en ese sentido, Hill, Ch., «The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, 1993, p. 311.

<sup>2</sup> La aceptación de un mecanismo de cooperación intergubernamental, como la CPE, chocaba con el proceso de integración, analizado por los neo-funcionalistas (Haas, E., *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford U.P., 1958). En los años setenta, el debate giró en torno

al carácter positivo (progreso) o negativo (renacionalización) del intergubernamentalismo, representado por la CPE o el Consejo Europeo. La primera posición en Schmitter, P., «Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration», *International Organization*, vol. 23, 1969, pp. 161, y la segunda en Taylor, P., «Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: patterns and perspectives», *International Organization*, vol. 36, 1982, pp. 765. Este tipo de debate se ha visto superado en los años noventa por la aproximación del institucionalismo intergubernamental. Véase Keohane, R.O. y Hoffmann, S., *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview, 1991.

<sup>3</sup> V. Schoutete, P., *La Coopération Politique Européenne*, Bruselas, Labor, 1986, p. 49.

<sup>4</sup> Los mejores trabajos sobre la historia de la CPE son Schoutete, op. cit., y Nutall, S., *European Political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

<sup>5</sup> Véase E. Regelsberger, «EPC in the 1980s: reaching another plateau?» en A. Pijpers, E. Regelsberger y W. Wessels, *European Political Cooperation in the 1980s. A common foreign policy for Western Europe?*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 3-48.

<sup>6</sup> Véase Melero Guilló, A. (coord.), «El Diálogo Euro-Árabe» en *Países Árabes y Comunidad Europea. Relaciones Institucionales y Comerciales*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1995, pp. 37-52.

<sup>7</sup> Véase von Groll, G. «The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe» en Allen, D., Rummel, R. y Wessels, W., *European Political Cooperation*, Londres, Butterworth, 1982 cit., pp. 60-68 y Ghebaly, V.Y., «Le rôle de la CE dans le processus de la CSCE», *Revue du Marché Commun*, núm. 343, 1991, pp. 8-13.

<sup>8</sup> V. S. Nutall, «European Political Cooperation and the Single European Act», *Yearbook of European Law*, 1985, pp. 203-231.

<sup>9</sup> Véase un mayor desarrollo del tema en Barbé, E. y Grasa, R., *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Fundació Bofill, 1992, pp. 133-172.

<sup>10</sup> Véase Cahen, A., *The Western European Union and NATO*, Londres, Brassey's, 1989.

<sup>11</sup> V. Barbé, E., «La Cooperación Política Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, 1989, p. 87.

<sup>12</sup> Sobre el activismo español en la maquinaria de la CPE, véase Saba, K., «Spain: Evolving Foreign Policy Structures -From EPC Challenge to CFSP Management» en Algieri, F. y Regelsberger, E. (eds.), *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn, Europa Union Verlag, 1996, pp. 167-180.

<sup>13</sup> Los países grandes, por su parte, también obtienen beneficios, como comprobó el Reino Unido durante la guerra de las Malvinas. Véase Edwards, G., «Europe and the Falkland Islands Conflict», en Stavridis, S. y Hill, Ch., *Domestic Sources of Foreign Policy. Western European Reactions to the Falklands Conflict*, Oxford, Berg, 1996, pp. 40-56.

<sup>14</sup> El concepto de actor colectivo de E.O. Laumann y P.V. Marsden, fue aplicado a la Comunidad Europea por Kenis, P. y Schneider, V., «The EC as an international

corporate actor: Two cases studies in economic diplomacy», *European Journal of Political Research*, vol. xv, núm. 4, 1987, pp. 439-440.

<sup>15</sup> La red de comunicación (mensajes cifrados) de la CPE, conocida como Coreu, producía a finales de los ochenta más de 10.000 mensajes anuales.

<sup>16</sup> Véase Ifestos, P., *European Political Cooperation*, Aldershot, Avebury, 1987, p. 241.

<sup>17</sup> Sobre las actitudes nacionales en relación con la política exterior europea, véase Hill, Ch. (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996.

<sup>18</sup> Hemos desarrollado el tema en Barbé, E., «La Cooperación Política Europea: la revalorización de la política exterior española» en Gillespie, R. et al. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 151-169; y «Spain: the uses of foreign policy cooperation» en Hill, op. cit. (1996), pp. 108-129.

<sup>19</sup> Véase Vasconcelos, A., «Portugal. A case for an Open Europe» en Algieri y Regelsberger, op. cit., pp. 111-136.

<sup>20</sup> Véase Hill, Ch. (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983, p. 187.

<sup>21</sup> Véase Holland, M., *The European Community and South Africa: European Political Cooperation under Strain*, Londres, Pinter, 1988.

<sup>22</sup> Dicha observación fue el punto de partida del Informe elaborado por un «Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la Cooperación Política», que reunió a diplomáticos y académicos especialistas en el tema. Véase Dehousse, R. et al., *Une politique étrangère pour l'Europe* (EUI Working Paper EPU, núm. 91/8), European University Institute, Florencia, 1991.

<sup>23</sup> La propuesta adoptó la forma de una conjunta dirigida a la presidencia irlandesa de la Comunidad, en abril de 1990.

<sup>24</sup> Véase Laurse, F. y Vanhoonacker, S. *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992.

<sup>25</sup> Véase Moravcsik, A., «Negotiating the Single European Act» en Keohane y Hoffmann, op. cit., pp. 41-84.

<sup>26</sup> Hemos desarrollado el tema en Barbé, E., *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 1995, pp. 121-144.

<sup>27</sup> Véase, entre otros, Liñán Noguerras, D., «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 3, 1992, pp. 797-825.

<sup>28</sup> Véase, en ese sentido, Regelsberger, E. y Wessels, W., «The CFSP Institutions and Procedures: A Third Way for the Second Pillar», *European Foreign Affairs Review*, núm. 1, 1996, p. 29.

<sup>29</sup> Múltiples documentos de las instituciones europeas coinciden en destacar la decepción que ha causado la PESC. Entre otros, Comisión Europea, *Conferencia Intergubernamental 1996. Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, 1995; Consejo de la Unión Europea, *Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea*, 1995; Parlamento Europeo, *Informe*

sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (Ponente: Fernández Albor), mayo 1996 (PE. 216.369); Parlamento Europeo, *Resolución sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común* (Ponente: Spencer), junio 1997 (PE.260/312).

<sup>30</sup> Willaert, P. y Marqués-Ruiz, C., «Vers une politique étrangère et sécurité communes: état des lieux»,

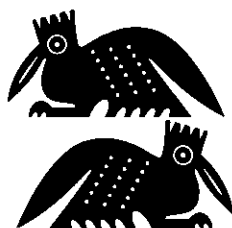
*Revue du Marché Unique Européen*, núm. 3, 1995, pp. 84-93.

<sup>31</sup> Las menciones a los artículos del Tratado provienen de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (en inglés), obtenida a través de Internet (octubre 1997).

<sup>32</sup> Consejo, *Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea*, Bruselas, 1995, p. 29.

**Sociology • the Social Sciences**

.....  
**2 BIRDS IN THE HAND**



**If one bird in the hand is worth two in the bush ...  
Our two sources are invaluable  
... and right at your fingertips.**

For current thought and research in sociology and the  
social sciences, consult

**sociological abstracts (sa)**  
and  
**Social Planning/Policy & Development Abstracts (SOPODA)**

Abstracts of articles, books and conference papers from more than 2,500 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations and book and other media reviews.

Comprehensive, cost-effective, timely.

Available in print, online, on the **sociofile** CD-ROM and on magnetic tape. Our Web site, <http://www.socabs.org>, features the *Note Us* newsletter; information on support services and document delivery; links to relevant sites; and the SAI Web Search Service offering reasonably priced subscriptions to two subsets: Marriage and Family Issues & Law, Crime and Penology.



P.O. Box 22206, San Diego, CA 92192-0206  
619/695-8803 • Fax: 619/695-0416 • email: [socio@cerfnet.com](mailto:socio@cerfnet.com)